

废旧家电:分阶段有选择地实施延伸生产者责任

1 EPR:从“环保策略”到“法定义务”

延伸生产者责任(Extended Producer Responsibility, EPR)从1990年由Thomas Lindqvist首次提出,到1991年德国率先将其应用于包装废弃物的立法,再到21世纪以来世界各国纷纷在各种废弃物的回收、循环再生和处置过程中推行,EPR经历了从“环保策略”到“政策原则”再到“法定义务”的转变。在这过程中,EPR紧紧围绕一个核心理念——将生产者的责任延伸到产品的整个生命周期,特别是产品的消费后阶段,确立生产者在废物回收、循环再生和处置过程中的责任主体地位,实现废物从源头消减和资源高效循环利用,以降低产品对环境的总影响。

EPR立法的法定义务主要包括经济责任、实物责任和信息责任3种:经济责任,各责任主体分担废弃产品回收、循环再生和处置过程中发生的费用;实物责任,生产者负有对废弃产品实物回收、循环再生和处置的责任,消费者有分类排放的责任,政府有提供回收设施的责任等;信息责任,生产者有义务向消费者、回收者、处理者提供其产品生命周期所有阶段环境影响的信息,以及产品包含的有毒有害成分、所在位置、最佳处理方法等。

2 发达国家及地区:从“消费者承担”到“生产者承担”

21世纪前后,发达国家及地区纷纷按照EPR理念,立法规范电子废物的回收与利用。

1) 欧盟。WEEE (Waste Electrical and Electronic Equipment)指令要求,主要由政府承担收集责任(生产者也可以自行收集),生产者承担再次集中收集、循环再生和无害化处置的过程或费用。生产者可选择建立独立的产品回收系统,也可联合建立回收系统按比例分摊费用,或委托第三方PRO(生产者责任组织)履行义务。消费者有分类免费排放义务。WEEE指令要求欧盟各国必须在2004年8月13日之前转化为本国法律。

2) 日本。1998年公布了《特定家用电器回收和再商品化法》并于2001年实施,该法是专门针对电视机、电冰箱、洗衣机、空调4种家电废物进行有效再生利用,减少废物排放的特定法律。该法规定生产商对废弃家电有回收和再商品化的义务,消费者有承担相关费用的义务。生产者应预先设定专用回收站,负责在需要时自行回收其产品,同时应建有废旧家电处理工厂,负责将各回收站集中运至的废旧家电再商品化;零售商有义务回收当消费者在该店购买家电时所废弃的同类家电产品,还有义务将回收的废弃家电运送至生产商指定的回收站;消费者在排放废弃家电时需向零售商和生产商缴纳相应的收集费、搬运费、再生处理费。

3) 中国台湾。中国台湾地区1997年颁布了《废家用电器和计算机再生利用条例》。要求制造商/进口商承担回收处理费用;废弃产品实物的处置由专门的处理工厂完成,并享受政府的专门补贴;政府有偿收购废弃产品并制定相应的补贴费率;消费者不承担处理费用。对于回收体系的建立,台湾地区推行“废家电资源回收四合一制度”,鼓励私人参与回收,回收商参考“资源回收管理基金委员会”公告的补贴费率,按市价收购居民、社区团体、清洁队或传统回收网络的废弃产品。

3 我国:从“原则性概括”到“确立经济责任”

我国对废旧家电EPR立法与循环利用实践开展了积极的探索。国家发改委于2003年12月确定了浙江、青岛为国家废旧家电回收处理试点省市,同时将浙江、青岛试点项目以及北京、天津废旧家电示范工程纳入了第一批节能、节水、资源综合利用项目国债投资计划。2004年颁布的《固体废物污染环境防治法》第5条规定:“国家对固体废物污染环境防治实行污染者依法负责的原则。产品的生产者、销售者、进口者、使用者对其产生的固体废物依法承担污染防治责任。”这是首次对废旧家电的延伸生产者责任的原则性概括。2006年发布的《电子信息产品污染控制管理办法》被称作中国的RoHS指令,侧重于对电子信息产品生产者的规范。2007年发布的《电子废物污染环境防治管理办法》规范对象主要是电子废物回收处置单位,办法同时还配套了具体的回收处置单位名录管理制度。

2008年国务院颁布《废弃电器电子产品回收处理管理条例》,该条例第7条确立了生产者的经济责任:“国家建立废弃电器电子产品处理基金,用于废弃电器电子产品回收处理费用的补贴。电器电子产品生产者、进口电器电子产品的收货人或者其代理人应当按照规定履行废弃电器电子产品处理基金的缴纳义务”。第10条第1款确立了生产者的信息责任:“电器电子产品上或者产品说明书中应当按照规定提供有关有毒有害物质含量、回收处理提示性说明等信息。”

4 分阶段,有步骤,选择性实施延伸生产者责任

笔者建议,现阶段我国要保证废旧家电的“定向安全有序流动”,要建立合理的收集网络和机制,保证废旧家电流向有环保资质的、资源化利用、无害化处置的正规企业。我国废旧家电循环利用应“分阶段,有步骤,选择性实施EPR”。

具体地说,分为近景、中景、远景3个阶段。①近景目标:建立合理的收集网络与机制,保证废旧家电的定向安全有序流动,提高资源利用效率,杜绝“二次污染”。这就需要建立“有偿收购为主的多主体、多渠道、开放式收集网络”,在EPR选择上,生产者可只承担经济责任,实物责任由政府承担。通过征收回收处理基金、财政补贴、税收融资优惠,逐步培育我国废旧家电资源再生产业的形成。②中景目标:废旧家电资源再生产业的稳步健康发展。通过处理工厂的企业化运作、市场化经营,政府逐步将实物责任转移给生产者,取消财政补贴,依靠回收处理基金和第三方PRO管理支持回收处理体系的运行,逐步退出对产业的经济规划。③远景目标:家电行业生态产品链的形成。在达到中景目标的基础上,通过将EPR扩展到上游责任,确定产品链上环境责任的分担,减少产品链的环境总责任,形成从源头消减、清洁生产、绿色消费、物质闭环循环的生态产品链。

——上海大学国际工商与管理学院 邹松涛,顾文婷

本栏目专门刊登广大读者就促进科学技术发展提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者及各级科协、学会投稿。

(责任编辑 宁方刚)